

Finansministeriets begäran om utlåtande 22.11.2012, VM 162:00/2011

Utlåtande om utkastet till kommunstrukturlag och ändringar i språklagen

Malax kommun tackar för möjligheten att ge ett utlåtande om utkastet till kommunstrukturlag och andra lagar och förslag som hänför sig till kommunreformen.

Den lokala självstyrelsen har en lång tradition i de nordiska länderna. Den har också skrivits in i Finlands grundlag, enligt vilken Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare (731/1999, 121 §). Grundlagen utgår således från kommunens invånares självstyrelse och inte kommunernas självstyrelse. Beslutanderätten finns, vilket framgår i utkastet, hos de folkvalda i kommunfullmäktige också i fortsättningen.

Malax kommun betonar att när lagstiftning som gäller kommunalförvaltningen stiftas måste vid sidan av grundlagen även beaktas förpliktelserna i den av Europarådet antagna Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/1991).

Malax kommun anser att det primära målet med lagstiftningen bör vara att uppfylla grundläggande fri- och rättigheter. Kommunerna och deras verksamhet utgör en väsentlig del i förverkligandet av dem.

Utkastet till kommunstrukturlag utgår i hög grad ifrån stadsregioner, pendlingsförhållanden och andra matematiska kriterier. Genom detta grundantagande väljer lagstiftaren att inte fullt ut belysa andra alternativa funktionella helheter. 2 § i kommunstrukturlagen ger i likhet med rådande lagstiftning en möjlighet att skapa kommuner av annan karaktär som har ekonomiska och personalmässiga förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av serviceproduktionen. Bland annat har, enligt justitiekanslerns ställningstagande, språkliga rättigheter en särställning bland de faktorer som påverkar beslut om regionala indelningar. Malax kommun framför i likhet med flera juridiska experter, bl.a. professorn i rättsvetenskap Kaarlo Tuori, att grundrättigheter bör ha företräde som kriterium för organisering av den kommunala servicestrukturen framom kvantitativa kriterier som nu tillämpas i utkastet till kommunstrukturlag.

I de förslagna 2 § och 4 § ingår flera detaljerade målsättningar för lagstiftningen som delvis handlar om frågor som har en kvantitativ karaktär. Malax kommun anser att en grundläggande lagstiftning, som en kommunlagstiftning är med djupgående och långsiktiga konsekvenser, bör istället bygga på allmänna tidslösa mål som bygger på grundlagens förpliktelser; att stärka befolkningens grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.

I grundlagen (731/1999, 122 §) framgår tydligt att då förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Reformen handlar även i stor utsträckning om den åldrande befolkningens behov. Enligt det statistiska materialet som sammanställts av finansministeriet (En livskraftig kommun- och servicestruktur, 8.2.2012) placerar sig kommunerna i Österbotten väl i jämförelse med andra regioner, bland annat tack vare invandring och hög nativitet. Statistiken återspeglar att utmaningarna är olika i olika delar av landet. En förändrad kommunstruktur förändrar inte den demografiska obalansen.

Malax kommun anser att det nya statsandelssystemet, som bereds parallellt med kommunstrukturlagen, fortsättningsvis bör bygga på en solidaritetsprincip som jämnar ut olika kostnadstryck i olika kommuner föranledd av olika faktorer, som demografisk struktur, språk-, skärgårds- och glesbygdsvillkoren.

Malax kommun anser att stärkt kommunalt samarbete bör likställas med sammanslagningar som mål för lagstiftningen. På detta sätt tar man bäst hänsyn till regionala olikheter och förutsättningar för närdemokrati.

Malax kommun framhåller att samkommuner som producerar specialiserad service på svenska i hela Svenskfinland, till exempel Kårkulla samkommun, får fortsatt möjlighet att verka.

Social- och hälsovården står för över 60 procent av kommunernas utgifter. Malax kommun anser att otydligheten kring hur och av vem social-, hälso- och sjukvårdsuppgifterna i fortsättningen skall skötas försvårar ett ställningstagande till utkastet till kommunstrukturlag. Av denna orsak och av andra orsaker som framkommer senare i utlåtandet föreslår Malax kommun att regeringen skjuter fram tidtabellen för hela lagstiftningshelheten.

I regeringsprogrammet (2011/s. 84) framgår att i samband med reformen av kommun- och servicestrukturen beaktas områdenas olikheter, såsom särdragen för tillväxtcentrum, glesbygd, långa avstånd, skärgårdsmiljö och språkliga villkoren. Som en av landets skärgårdskommuner anser Malax kommun att skärgårdsvillkoren bör ingå som ett av kriterierna för undantag vilket varit fallet i tidigare motsvarande lagstiftning (kommun- och servicestrukturen 5 §).

Utkastet till kommunstrukturlag innehåller ingen analys av reformens ekonomiska konsekvenser. I utkastet fattas även analyser på hur kostnadsutvecklingen i kommunerna ska stoppas samt hur produktiviteten ska öka.

Kommunstrukturreformen får allvarliga konsekvenser för den evangelisk-lutherska kyrkan och församlingarnas språkliga tillhörighet som i slutändan äventyrar Borgå stifts existens. Denna konsekvens har inte belysts i reformen och bör ingå i det fortsatta arbetet så att Borgå stift kan fortsätta sin verksamhet som tidigare.

Detaljkomentarer

2 § Målen för utvecklande av kommunindelningen

I lagtexten sägs: "När kommunindelningen utvecklas är målet en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur, som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse." Malax kommun anser att meningen skall kompletteras med "och de språkliga grundrättigheterna".

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget "och för en tillräcklig serviceproduktion". Malax kommun anser att tillägget inte följer andan i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (66/1991) som Finland ratificerat. Artikel 10 punkt 3 ger de lokala myndigheterna rätt att, inom lagens ram, bilda sammanslutningar med andra lokala myndigheter för att utföra uppgifter av gemensamt intresse. Ytterligare svarar tillägget illa mot rådande praxis då kommunerna utför flera uppgifter genom samarbete. Möjligheten till samarbete ger också kommunerna möjlighet att mera flexibelt förnya sina servicestrukturer samt pröva innovativa lösningar.

4 § Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget "och produktionen". Kommentaren för tillägget är den samma som för 2 §.

4a § Målet för kommunstrukturen

Även om den föreslagna paragrafen föreslås vara tidsbunden (2013–2016) anser Malax kommun att målsättningarna för reformen, på grund av reformens långsiktiga konsekvenser, bör vara tidslösa och basera sig på grundlagens förpliktelser. Malax kommun föreslår att 2–4 mom. ersätts med formuleringen:

Syftet med kommunreformen är att stärka invånarnas grundrättigheter, den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder, den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin och kommunernas ekonomi.

Ifall 4a § 4 mom. kvarstår påpekar Malax kommun att momentet i föreslagen form är en ofullständig definition då det också enligt lagen är möjligt att skapa kommuner av annan karaktär som har ekonomiska och personalmässiga förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av serviceproduktionen. Detta är också nödvändigt med hänvisning till Grundlagsutskottets utlåtande 21/2009 som förpliktar staten att alltid välja den områdesindelning som bäst tryggar de grundläggande språkliga rättigheterna om det finns alternativa områdesindelningar. 4 a § 4 mom. bör antingen utgå eller kompletteras.

Kommunerna har idag 535 lagstadgade uppgifter. Strävan om lika service åt alla oberoende av hemort är svår att förverkliga om uppgiftsskyldigheterna inte ges tillräckliga resurser. Samtidigt har medborgarna getts utökade möjligheter till styrning via stadganden om olika subjektiva rättigheter till service.

Regeringen gör i lagutkastet ingen bedömning huruvida det ens är möjligt för kommunerna att oberoende av kommunstruktur klara av de uppgifter som staten genom lagstiftning ålagt dem. Därmed blir motiveringarna i lagutkastet klart bristfälliga.

4 b § Utredningsskyldighet

Malax kommun anser det vara motiverat att i lagen precisera vilket innehållet skall vara i en gemensam utredning så som gjorts i utkastet till lag. Malax kommun påpekar att kommunerna bör kunna välja att utreda även annat än vad lagutkastet föreskriver. Malax kommun har för avsikt att göra flera alternativa utredningar inom ramen för kommunstrukturlagen.

Framför allt hänvisar Malax kommun till artikel 10 punkt 3 i den Europeiska stadgan om lokal självstyrelse och framför att lagen också bör möjliggöra en utredning om ökat kommunalt samarbete.

Malax kommun föreslår att orden "sammanslagningsutredning" och "utredning om ökat samarbete" används parallellt och likvärdigt i lagtexten, bl.a. i samtliga moment i 4 a §.

Lagutkastet föreskriver att kommunerna gör upp planer för hur förvaltningen och servicen skall ordnas, bedömer hur de språkliga rättigheterna kommer att förverkligas och när demokratin påverkas i en ny kommun. Malax kommun påpekar att samgångsavtal endast är i kraft i tre år. När det handlar om konsekvenser som berör befolkningens grundrättigheter är ett treårs-perspektiv för kort utan lagen bör ha en varaktig karaktär.

Malax kommun föreslår att kommunerna gör upp konsekvensbedömningar för förvaltningen, servicen, de språkliga rättigheterna, när demokratin på minst 20 års sikt.

Utredningsskyldigheten bör ytterligare omfatta konsekvenserna för församlingarnas stiftstillhörighet och betydelsen för Borgå stift.

Malax kommun framför att staten bör svara för kostnaderna för utredningsarbetet.

4 c § Befolkningsunderlag som krävs för servicen

Enligt ARTTU-projektets slutrapport (dec 2012) finns det ingen optimal kommunstorlek. Enligt undersökningen är kommuner av olika storlek bra på olika saker. Med hänvisning till detta mångåriga forskningsprojekt som genomförts tillsammans av stat, forskningsenheter och kommuner finns det inte faktamässig grund för de föreslagna matematiska kriterierna.

Malax kommun framhåller att värnandet om grundrättigheterna tydligt skall ha företräde som kriterium för organisering av den kommunala servicestrukturen framom faktorer såsom pendling, samhällsstruktur, befolkningsunderlag eller ett subjektivt bedömt områdes helhetsintresse. Flera juridiska experter, bl.a. professor Kaarlo Tuori (Kuntarakennekirja 2012, s.116), har också påpekat att språkliga rättigheter är en bindande grundrättighet, till skillnad från de kvantitativa kriterier som tillämpas i utkastet till kommunstrukturlag.

Grundlagsutskottet har slagit fast (Grundlagsutskottet utlåtande 21/2009) att den administrativa områdesindelning som bäst tryggar de grundläggande språkliga rättigheterna måste väljas om det finns alternativa områdesindelningar. Malax kommun framhåller att samarbetsmodeller för servicestrukturerna bör beaktas som alternativ till tänkbara områdesindelningar och föreslår att detta skrivs in i lagen (se föreslagen formulering till 4 b §). Malax kommun framhåller att valet av utredningsområde bör följa principen som grundlagsutskottet slår fast i GrUU 21/2009.

Malax kommun föreslår ett nytt moment 4 b § 4 mom:

”Det utredningsområde som bäst tryggar de grundläggande språkliga rättigheterna bör väljas om det finns alternativa utredningsområden.”

Med detta förfarande kan statsrådet bäst följa grundlagsutskottets ställningstagande GrUB 10/1998 om att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämra språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk. Det är myndigheternas skyldighet att främja användningen av båda nationalspråken enligt 35 § 3 mom. i språklagen.

I lagutkastet 4 c § 3 lyfts fram behovet av minst ca 50 barn (under 1-åringar) för att kunna garantera högklassig och jämlik undervisning. Malax kommun påpekar att barn och unga sedan tidigare garanteras en högklassig och jämlik undervisning inom ramen för timfördelningen av den grundläggande utbildningen. Många faktorer såsom t.ex. enheternas antal, gruppstorlekar, tillgång på behörig personal samt hur undervisningen ordnas spelar in i helheten.

Befolkningsunderlagskriteriet med under 1-åringar är problematisk t.ex. till följd av stark nettoinvandring, som skett i Malax. I sådana fall är inte nativiteten avgörande.

4 d § Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser som krävs för service

Självförsörjningsgraden för arbetsplatser är inte till alla delar entydig. Det går att ifrågasätta om centralorter såsom t.ex. Uleåborg och Jyväskylä med en arbetslöshet kring 15,0 % verkligen uppfyller kraven på självförsörjningsgrad för arbetsplatser.

Malax kommun påpekar att den starka betoningen på pendling som värderingsgrund frånser det faktum att pendlingen utgör en förutsättning för en god ekonomisk dynamik i en region. En primär målsättning för samhället bör vara ekonomisk tillväxt framom hur stor den kommun-interna och -externa pendlingen är. Genom att människor pendlar till sitt jobb, inom en kommun eller över kommungränser, kan samhället bättre anpassa sig till förändrade ekonomiska situationer. För en levande landsbygd är pendling en av grundförutsättningarna, som möjliggör en mera differentierad arbetsmarknad och ett större avkastningsområde. En levande landsbygd, med skärgård och glesbygd ger livskvalitet för invånarna vilket ger välmående. En mångsidigt och välutbyggd infrastruktur på landsbygden är viktig för t.ex. etableringen av förnyelsebara energiformer såsom vindkraft.

Orsakerna till den dagliga arbetsplatspendlingen förändras inte av att en kommungräns tas bort och inte heller ändras samhällstrukturen eller miljöpåverkan för att kommungränsen ändras. Möjligheterna att minska icke önskvärd pendling beror på den långsiktiga utvecklingen av samhällsstrukturen, strävan att bibehålla och skapa arbetsplatser i mer perifera områden, bibehållandet av starka bycentra etc.

Pendling möjliggör också en centrerung av vissa funktioner, vilket är i linje med de riksomfattande målsättningarna för markanvändningen som 1) fungerande regionstruktur, 2) enhetligare samhällsstruktur och 3) kvalitet på livsmiljön samt 4) fungerande förbindelsenät och energiförsörjning.

4e § Kommunens ekonomiska situation

Malax kommun anser att skrivningen om kommunens ekonomiska situation är befogad och påpekar att denna skrivning bör beaktas i samband med utarbetandet av den nya kommunallagen.

4 f § Avvikelse från utredningsområdet

Bland annat sägs i motiveringstexten att ”Dessutom skall det vara möjligt att avvika för att trygga de språkliga rättigheterna för de finsk- och svenskspråkiga invånarna eller för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur. Avvikelse ska emellertid **inte** komma ifråga om den hindrar funktionella helheter i området”. Formuleringarna är inkonsekventa och bör tydligt formuleras så att de språkliga grundrättigheterna alltid har ett företräde framom övriga kriterier.

I regeringsprogrammet (2011/s. 84) framgår att i samband med reformen av kommun- och servicestrukturen beaktas områdenas olikheter, såsom särdragen för tillväxtcentrum, glesbygd, långa avstånd, skärgårdsmiljö och språkliga förhållanden. Som skärgårdskommun anser Malax kommun att skärgårdsförhållanden bör ingå som ett av kriterierna för undantag vilket varit fallet i tidigare motsvarande lagstiftning (kommun- och servicestrukturlagen 5 §).

Malax kommun betonar vikten av att avvikelser från utredningsområdet kan göras. I motiveringarna till lagutkastet beskrivs behoven av avvikelser från utredningsområdet enbart utgående från ett kommunperspektiv. Detta är ett alltför begränsat synsätt. Österbotten avviker från det övriga landets landskap genom att majoritetsbefolkningen har svenska som modersmål och att både den svenska och finska kulturkretsen har sina egna institutioner och organisationer. De i 4 f § upptagna grunderna för rätt till avvikelse från utredningsområdet måste ges en vid tolkning, som beaktar de särförhållanden som finns i landskapet Österbotten med enspråkigt finska och svenska kommuner likaväl som tvåspråkiga kommuner med olika majoritetsförhållanden.

4 g § Tidsfristerna och förfarandet

Tidsfristerna är inte tillräckligt långa för ett kvalitativt arbete. Speciellt blir tidsfristerna för korta om en eller flera kommuner ansöker om avvikelse för utredningsområdet i november 2013 och skall vara klara med en utredning i april 2014. Malax kommun föreslår att tidtabellen för utredningen skjuts fram åtminstone till 31.12.2014 för att kommunerna ska kunna iaktta god förvaltningssed och höra personalen på ett korrekt sätt.

4 h-i §, 15 §, 16 a §, 18 § Statsrådets behörighet

Inget att anföra.

4 J §, 29 § Personalens ställning, 9 § Sammanslagningens giltighet och ändring av avtalet

Malax kommun anser att giltighetstiden på samgångsavtalen (i förslaget 3 år) bör vara 5 år för att gå hand i hand med personalens anställningsskydd.

41 § Sammanslagningensunderstöd

Med hänvisning till ovanstående ("Tidsfristerna och förfarandet") anser Malax kommun att kommunerna försätts i ojämlig position om möjligheten att erhålla sammanslagningensunderstöd binds till beslut som fattas före 1.4.2014. Malax kommun anser att denna tidsfrist bör förlängas till åtminstone 31.12.2014.

Statsandelssystemet bör vara neutralt i förhållande till kommunstrukturen.

Social- och hälsovårdsuppgifterna

Malax kommun anser att den föreslagna reformen av social- och hälsovårdsstrukturerna inte kan genomföras enligt den föreslagna tidtabellen. I dagsläget är det inte befogat att nedmontera sjukvårdsdistriktet samtidigt som det är otydligt hur och av vem social- och hälsovården skall upprätthållas i fortsättningen. Kommunerna har antingen genom sammanslagningar eller genom bildande av samarbetsområden på ett betydande sätt minskat antalet upprätthållare av social- och hälsovård sedan år 2005. Ca 200 av landets kommuner upprätthåller idag sin social- och hälsovård via ca 55 samarbetsområden. I social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppens ställningstagande (13.12.2012) och servicestrukturarbetsgruppen slutrapport (11.1.2013) lyfts fram ett krav på ett befolkningsunderlag på 50.000–100.000 invånare. I nämnda rapport frånses man från det faktum att kommuner och samarbetsområden med mindre befolkningsunderlag upprätthåller omfattande servicehelheter, ofta på ett sätt som kommuninvånarna är nöjda med.

Service som kräver ett större befolkningsunderlag sköts via olika samarbetsstrukturer. Det att vissa funktioner kräver ett stort befolkningsunderlag skall inte forma hela strukturen eller stöpa om hela det lokala beslutsfattandet. Malax kommun anser att den skisserade "bredare grundnivån" med ett befolkningsunderlag på 50.000–100.000 invånare medför oändamålsenliga, för små, mellanstrukturer och anser att nuvarande sjukvårdsdistrikt i stället tillsvidare bibehålls.

Malax kommun anser att kommuner som ingår i ett samarbetsområde med över 20.000 invånare uppfyller det särskilda kriteriet på 20.000 invånare som den social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppen fattat beslut om 13.12.2012.

Malax kommun anser att samkommunsmodellen som garanterar kommunen representation i det högsta beslutande organet är en mer demokratisk modell än en samarbetsmodell där en stor del av kommunens serviceproduktion övergår till en annan kommuns beslutsfattande och där kommunen inte har någon representation alls i det högsta beslutande organet, värdkommunens fullmäktige.

Ändringar i språklagen

5 § Språklig indelning

Föreslagna tillägg 5 § 3 mom. till språklagen förhindrar inte att en tvåspråkig kommuns majoritetsspråk ändras från svenska till finska. Också förändring av denna språkliga status försvagar den svenskspråkiga befolkningen möjligheter att få service på eget språk på ett sätt, som är i strid med grundlagsutskottets ställningstagande i dess utlåtande 10/1998 (Kaarlo Tuori 13.2.2013).

27 § Skriftväxling mellan myndigheter

För kommunernas de facto tvåspråkighet har den föreslagna ändringen liten betydelse. Den medför t.ex. inte att staten skulle få en förpliktelse att kommunicera med tvåspråkiga kommuner med finska som majoritetsspråk på svenska annat än när vissa skrivelser utfärdas. Genom dessa ändringar är det inte möjligt att kompensera för den institutionella trygghet som nuvarande kommunindelning med där tillhörande språkstatus innebär.

29 § Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner

Lagtexten i utkastet lyder.

”I tvåspråkiga kommuner skall fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att sköta sitt uppdrag säkerställs och att kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.

Tvåspråkiga kommuners instruktioner och liknande regler skall utfärdas på finska och svenska.”

Malax kommun anser att skrivningen i lagutkastet innebär lägre skyldigheter än det motsvarande stadgandet i kommunallagen 50 §. I kommunallagen 50 § står:

”I en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga skall ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på enhanda grunder.”

Skrivningen i språklagsutkastet 29 § har en betydligt snävare målgrupp och uppgifter än i kommunallagen 50 §. Eftersom kommunreformen i sig riskerar försämra förutsättningarna för två språk i landet kan Malax kommun inte godkänna att myndigheternas språkliga skyldigheter sänks. Det rimmar också illa med ambitionsnivån som är att stärka förutsättningarna för lokal demokrati (kommunstrukturlagsutkastet 4 §). Malax kommun anser att skrivningen i 29 § i språklagsutkastet skall motsvara skrivningarna i 50 § kommunallagen. Malax kommun anser att man kan förstärka kommunallagen genom att precisera stadgandet i kommunallagen 50 § och komplettera med satsen ”samt särskilt tillgodose de förtroendevaldas möjlighet att sköta sitt uppdrag och kommuninvånarnas behov av information säkerställs.”

33 § Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik

Enligt språklagen är kommuner antingen enspråkigt svenska eller finska eller tvåspråkiga med antingen svenska eller finska som majoritetsspråk. I sista hand står staten som garant för denna ordning. Malax kommun motsätter sig förslaget att kommunfullmäktige i sammanslagna kommuner skulle få bestämma över skyltningsspråket för vägar i de nya kommundelarna utan skyltningen bör följa den gemensamma kommunens språkliga status. Tvåspråkig skyltning är en symbol över en kommuns tvåspråkiga status och utgör en viktig del av de språkliga rättigheterna.

En kommuns invånare kan inte behandlas olika inom en kommun utgående från var i kommunen man råkar bo. Inom en och samma kommun kan således den språkliga statusen och de språkliga rättigheterna (inklusive skyltning) inte variera mellan olika kommundelar. Förverkligandet av de språkliga grundrättigheterna kan med beaktande av språkgruppernas lagenliga jämställdhet inte överlåtas för interna beslut på kommunal nivå.

För kommunstyrelsen i Malax



Mikko Ollikainen
vik. kommundirektör



Jenny Malmsten
kommunsekreterare

